

Переход организаций и предприятий отрасли жилищно-коммунального хозяйства России к активной претензионно-исковой работе улучшит платежную дисциплину контрагентов, а переход к бизнес-процессам даст возможность увеличить эффективность основной деятельности и нивелировать ряд монопольных эффектов в отрасли.

### *Литература*

1. *Кутелев П. В.* Организационный инжиниринг: Технология реинжиниринга бизнеса. Ростов н/Д.: Феникс, 2003.
2. *Кутелев П. В., Мицурова И. В.* Технология реинжиниринга бизнеса: Учеб. пособ. М: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д.: Издательский центр «МарТ», 2003.

**Т. К. Руткаускас**

## **ИЗМЕНЕНИЯ В МЕТОДОЛОГИИ НАЧИСЛЕНИЯ СУБСИДИЙ НА ОПЛАТУ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ**

Субсидии – безналичная форма расчета государства с гражданами по оплате жилья и коммунальных услуг. Что это значит? Семье, признанной малообеспеченной и нуждающейся в субсидии, уменьшается на определенную величину размер оплаты жилья и коммунальных услуг. Для предприятий ЖКХ – это одна из разновидностей дотации, которую должен покрывать местный бюджет.

Согласно данным Свердловского областного комитета государственной статистики, на конец 2003 г. субсидиями пользовались 8,2% семей (119,2 тыс. семей). Общая сумма начисленных субсидий составила 507,3 млн р. Причем среднемесячный размер начисленных субсидий на одну семью равнялся 354,5 р. В 2002 г. число получателей субсидий было несколько меньшим и составило 7,3% (104 тыс. семей области). Общая сумма начисленных субсидий в 2002 г. достигла 294,7 млн р., среднемесячный размер начисленной субсидии на семью составил 236,1 р. [1, с. 83].

Программы предоставления жилищных субсидий – неотъемлемый механизм государственной политики, используемый почти во всех странах

Западной Европы, а также в США, в ряде стран Восточной Европы и СНГ, в том числе в Венгрии, Словакии, Эстонии и на Украине, и достаточно эффективное средство социальной поддержки малообеспеченных слоев населения. Но следует отметить, что в каждой стране существует и своя специфика. Как правило, дотируется содержание, эксплуатация и текущий ремонт жилья, а коммунальные услуги (водо-, газо-, тепло-, электроснабжение) оплачиваются жильцами полностью по показаниям приборов квартирного учета. И такой подход, на наш взгляд, вполне обоснован, так как стимулирует экономное расходование ресурсов.

Так, в Брюссельском столичном регионе предоставлением социального жилья и жилищных кредитов семьям с небольшими доходами занимается Центр жилищной политики. Его бюджет составляет 1 млрд 500 тыс. бельгийских франков (примерно 21,1 млн долл. США) на проведение реконструкции жилья и 500 млн бельгийских франков (примерно 10,5 млн долл. США) на адресные субсидии домовладельцам на обновление жилья. Эти средства выделяет региональный бюджет, а Центр проводит их распределение по местным организациям на основе 3-летнего плана.

Плата за жилье состоит из платы за содержание, воду, газ, электричество и т. д. Плата за воду, газ и электричество устанавливается федеральными властями и полностью оплачивается съемщиком по показаниям приборов квартирного учета. Следовательно, если снижаются доходы семьи, в оплате жилья происходит резкое снижение стоимости обслуживания или аренды жилья и регион вынужден субсидировать эксплуатацию жилья, покрывая разницу между квартирной платой и фактическими затратами по его эксплуатации из бюджета. Субсидии выделяются уполномоченным организациям, содержащим социальный жилищный фонд, из собираемых федеральных налогов, поэтому указанные организации стараются заселять дома по принципу примерно равного дохода жильцов, чтобы избежать значительной концентрации бедности. Ежегодно Центром жилищной политики выполняется примерно 1500 заявок домовладельцев на выделение субсидий для обновления (реконструкции) жилья (в основном на замену труб и кровли). Субсидии под законченные проекты выделяются собственникам жилья или домовладельцам, сдающим квартиры в аренду. Благоустройство территории исключается.

Бюджетных дотаций на ремонт неблагополучного по своему техническому состоянию жилищного фонда недостаточно, так как их величина

напрямую зависит от квартплаты, которая, в свою очередь, определяется уровнем дохода проживающих семей. Данное положение подтверждает действие законов рынка жилья: низкий доход семьи заставляет ее экономить либо на количестве, либо на качестве жилищных услуг, следствием чего является старение и разрушение существующего жилищного фонда в случае отсутствия поддержки со стороны организаций по социальной защите [2, с. 118].

Одно из главных достоинств программы жилищных субсидий, реализуемой в ходе реформы ЖКХ в России, – ее социальная значимость как первой общероссийской программы адресной социальной поддержки населения. Она основана на заявительном принципе; помощи семье в целом; зависимости права на получение помощи и ее размера только от материального положения всей семьи; невозможности использовать эту помощь не по назначению. С 2001 г. в городах Свердловской области (Екатеринбург, Заречный, Реж, Красноуфимск и др.) происходил постепенный переход на расчеты через единый расчетный (расчетно-кассовый) центр (ЕРЦ, РКЦ). Одним из преимуществ данных центров является обеспечение адресной социальной поддержки граждан. Во-первых, уменьшается доля возмещения льгот и субсидий за счет правильности их предоставления. С другой стороны, контролирующие бюджетные органы получают от ЕРЦ (РКЦ) максимум информации о расходовании бюджетных средств и имеют все возможности для ее проверки и согласования. Таким образом, стимулируется упорядочение законодательства по социальной поддержке, и высвечивается ответственность бюджета за конкретные недоплаты по льготам и субсидиям.

Реформа жилищно-коммунальных правоотношений при повышении тарифов преследует цель не ущемить семьи с низкими и средними доходами, занимающие жилье в пределах социальной нормы, путем предоставления им субсидий (компенсаций) на оплату ЖКУ, а создать условия, чтобы граждане с высоким достатком оплачивали квартиру в полном размере.

Для выполнения подобной задачи необходимо достаточно точно определять возможные сборы платежей с населения за ЖКУ, а также, что немаловажно для построения грамотной муниципальной стратегии оплаты жилья, объем средств на жилищные компенсации (субсидии) населению. В течение последних пяти лет, используя расчетные механизмы и данные по отдельным муниципальным образованиям субъектов Уральского феде-

рального округа, в рамках научных исследований проводился анализ и прогноз платежеспособной возможности населения<sup>1</sup>. Результаты расчетов величины субсидий привели к одним и тем же выводам.

В соответствии с Методикой расчета платежеспособной возможности населения на жилищно-коммунальные услуги (постановление Госстроя России от 11.11.1998 г. № 12) определены соответствующие показатели за период 2003–2004 гг. (поквартально) для населения Свердловской области. Основная задача, решаемая в ходе расчетов, определение объема средств для выплаты субсидий на следующий финансовый период. По 1-му кварталу 2004 г. расчет величины субсидий проводился по методике действующей до и после принятия Федерального закона от 06.05.2003 г. № 52–ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики» и постановления Правительства Российской Федерации от 30.08.2004 г. № 444 «О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг».

Расчет субсидий при среднедушевом доходе семьи выше прожиточного минимума остался без изменения. Величина субсидии определяется как разница между установленным на данный период времени размером оплаты жилья и коммунальных услуг с учетом социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг, вывоза бытовых отходов и максимально допустимой долей расходов граждан в совокупном доходе семьи:

$$C_1 = \text{ОСН} - (\text{МДД} : 100\%) \cdot \text{Д},$$

где  $C_1$  – размер субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг, р.; ОСН – установленный на данный период времени размер оплаты жилья и коммунальных услуг (водо-, газоснабжения, в том числе сжиженного газа в баллонах, электроснабжения, водоотведения и теплоснабжения, в том числе приобретения и доставки твердого топлива при наличии печного отопления), вывоза бытовых отходов по действующим на момент предоставления субсидий ценам и тарифам, рассчитанный с учетом льгот, р.; МДД – максимально допустимая доля расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи, %; Д – совокупный доход семьи, р.

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ, грант № 04-02-83224a/У «Финансово-экономические и социальные аспекты перехода на полную оплату жилищно-коммунальных услуг».

Для семей со среднедушевым доходом ниже прожиточного минимума расчет субсидий претерпел значительные изменения. Чтобы оценить эти изменения необходимо сравнить действовавший ранее расчет субсидий и вновь введенный.

Ранее величина субсидии определялась как максимальное значение компенсаций, рассчитанных по двум основаниям.

По первому основанию величина субсидии определялась как разница между установленным на данный период размером оплаты жилья и коммунальных услуг и максимально допустимой долей собственных расходов в совокупном доходе семьи в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг.

По второму основанию величина субсидии определялась как разница между установленным на данный период размером оплаты жилья и коммунальных услуг, исходя из социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг и половиной установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда (согласно принятым Государственной Думой в начале 1996 г. дополнениям к ст. 15 Закона Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики»).

Расчеты показали, что большую нагрузку по оплате среди субсидируемого населения несут граждане с более низкими доходами. Действовавший механизм предоставления субсидий привел к ситуации, когда граждане со среднедушевыми доходами семьи в диапазоне от 0 до 260 р. оплачивали жилищно-коммунальные услуги исходя из максимально допустимой доли расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи (федеральный стандарт с 2002 г. – 22%). В диапазоне среднедушевых доходов от 260 р. до прожиточного минимума (в 1-м квартале 2004 г. в Свердловской области – 2279 р.) – исходя из 0,5 минимального размера оплаты труда, то есть с учетом уральского коэффициента 57,5 р., приходящихся на каждого члена семьи. При среднедушевом доходе семьи 500 р. нагрузка по оплате жилищно-коммунальных услуг на совокупный семейный доход составляла 11,5% ( $57,5 : 500$ ); если среднедушевой доход семьи составлял 1000 р., то нагрузка составляла 5,75% ( $57,5 : 1000$ ); если среднедушевой доход семьи составлял 2000 р., то нагрузка составляла 2,9% ( $57,5 : 2000$ ).

Таким образом, самые бедные семьи несли бремя платежей по оплате жилищно-коммунальных услуг в размере 22% от совокупного дохода,

а у остальных получателей субсидий бремя жилищных платежей было тем ниже, чем больше был их доход, вплоть до нескольких процентов от дохода семьи на границе прожиточного минимума.

Новая редакция Закона РФ «Об основах федеральной жилищной политики» (часть первая ст. 15<sup>2</sup> Федерального закона от 06.05.2003 г. № 52–ФЗ) и постановление Правительства РФ от 30.08.2004 г. № 444 для семей со среднедушевым доходом ниже установленного прожиточного минимума предусматривают расчет субсидии с учетом федерального стандарта максимально допустимой доли расходов граждан в совокупном доходе семьи, умноженного на поправочный коэффициент, равный отношению среднедушевого дохода в семье к прожиточному минимуму. В соответствии с этим величина субсидии определяется:

$$C_2 = \text{ОСН} - (\text{МДД} : 100\%) \cdot \text{Д} \cdot \text{К},$$

где  $C_2$  – размер субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг для граждан, имеющих среднедушевой доход семьи ниже установленного в соответствии с законодательством прожиточного минимума, р.; К – поправочный коэффициент, определяется отношением: (СД : ПМ), где СД – среднедушевой доход семьи, рассчитанный путем деления совокупного дохода семьи на количество членов семьи, р.; ПМ – величина прожиточного минимума, установленного органами государственной власти субъекта Федерации в соответствии с законодательством, р.

Расчет размера субсидий на практике означает, что семья со среднедушевым доходом 500 р. при прожиточном минимуме по 1-му кварталу 2004 г. 2279 р. будет оплачивать жилищно-коммунальные услуги исходя из доли собственных расходов, равной 0,048 или 4,8% ( $22\% : 100\%$ ) \* (500 : 2279); семья со среднедушевым доходом 1000 р. будет оплачивать жилищно-коммунальные услуги исходя из доли собственных расходов, равной 0,097 или 9,7% ( $22\% : 100\%$ ) \* (1000 : 2279); семья со среднедушевым доходом 2000 р. будет оплачивать жилищно-коммунальные услуги исходя из доли собственных расходов, равной 0,193 или 19,3% ( $22\% : 100\%$ ) \* (2000 : 2279).

Таким образом, внесенные изменения дифференцировали максимально допустимую долю собственных расходов граждан на оплату жилищно-коммунальных услуг для семей со среднедушевым доходом ниже прожиточного минимума, что позволяет предоставлять максимальную социальную поддержку наиболее нуждающимся.

В то же время при расчете субсидий получается, что население со среднедушевым доходом семьи близким к прожиточному минимуму выпадает из числа субсидируемых граждан. Так, по данным 1-го квартала 2004 г. при величине прожиточного минимума на душу населения в размере 2279 р. в месяц и уровне оплаты за предоставляемые жилищно-коммунальные услуги 80 и 90% из числа субсидируемого населения выпадают граждане со среднедушевыми доходами в диапазоне от 2000 р. в месяц до величины прожиточного минимума. При уровне оплаты 100% не положена субсидия гражданам со среднедушевым доходом 2200 р. в месяц. Аналогичные результаты получены по другим кварталам года. Это связано с тем, что их предельная доля расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг превышает установленную норму, а это, в свою очередь, противоречит закону.

Анализ полученных данных говорит о несовершенстве, как старой методики расчета, так и новой. Эту проблему, на наш взгляд, можно решить путем ввода дополнительного коэффициента, который предлагается назвать «коэффициент социальной справедливости», принятый как отношение минимального размера оплаты труда к прожиточному минимуму. Величина субсидии будет определяться:

$$C_3 = \text{ОСН} - (\text{МДД} : 100\%) \cdot \text{Д} \cdot \text{К} \cdot \text{К}_{\text{с}},$$

где  $\text{К}_{\text{с}}$  – коэффициент социальной справедливости, определяется отношением:  $(\text{МРОТ} : \text{ПМ})$ , где МРОТ – минимальный размер оплаты труда.

При применении этого коэффициента подобная несправедливость исчезает. Одновременно нагрузка на бюджет уменьшается (при уровне оплаты 80% на 3,75 млн р., при 90% – на 3,49 млн р., при 100% – на 3,9 млн р.), но на меньшую сумму, чем при расчете субсидий по постановлению Правительства РФ от 30.08.2004 г. № 444 (соответственно, уменьшение составляет 122,75 млн р. и 125,9 млн р.). Пока величина минимального размера оплаты труда не достигнет величины прожиточного минимума, нагрузка на бюджет будет оставаться высокой. Поэтому необходима регулярная индексация величины минимального размера оплаты труда в зависимости от роста цен на потребительском рынке.

Необходимость системного подхода обусловливается взаимосвязью размера трансфертов, перечисляемых в регионы на предоставление предпрятиям ЖКХ дотаций за разницу в действующих тарифах для населения

с учетом субсидий и льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг, с федеральными стандартами перехода на полную систему оплаты жилья и коммунальных услуг.

Раньше недоборы с населения компенсировались завышением тарифов для промышленной группы потребителей. В настоящее время это запрещено делать существующим законодательством (Гражданский кодекс РФ, ст. 426) и фактически невозможно в связи со спадом производства.

Полная система оплаты жилья и коммунальных услуг предусматривает поэтапный переход к 2008 г., т. е. в течение 15 лет (в первоначальных вариантах – в течение 10 и даже 5 лет) к полному возмещению издержек поставщика на содержание и ремонт жилья, на коммунальные услуги, а также на инновационные и страховые отчисления.

Увеличение уровня оплаты производится дифференцированно по представлению органов местного самоуправления в зависимости от складывающейся финансовой ситуации с учетом необходимости предоставления гражданам компенсаций (субсидий) на оплату жилищно-коммунальных услуг. Так, в Свердловской области в 2005 г. рекомендуемый уровень оплаты ЖКУ населением составляет 90%, в 2006 г. составит 95, начиная с 2007 г. – 100%.

Следует отметить весьма существенное предложение о формировании, а где созданы – о повышении роли общественного института защиты прав потребителей. Он представлял бы интересы последних: по сообщениям Министерства по антимонопольной политике РФ каждое второе нарушение законодательства о защите прав потребителей в сфере услуг было допущено при оказании ЖКУ, уровень и качество которых не соответствовали стандартам.

*Для того, чтобы не перекладывались на население необоснованные затраты, связанные с монопольным, доминирующим положением жилищно-коммунальных организаций, такие как: административные издержки, потери в сетях, использование неэффективных технологий и пр., при переходе на рыночные принципы, размеры оплаты жилищно-коммунальных услуг должны сопровождаться жестким контролем со стороны государства.*

Механизмами такого контроля должны являться: развитие конкурентных отношений, надзор за деятельностью естественных монополий. Также следует принять меры по совершенствованию механизма предос-



тавления жилищных субсидий и отражению изменений, происшедших в оплате ЖКУ, в системе основных социальных индикаторов. Это, в частности, предполагает:

- исключение возможности отказа в начислении жилищных субсидий гражданам, имеющим на них право, под каким бы то ни было предложом (в частности, в жилищном фонде, находящемся в полном хозяйственном ведении предприятий). Дальнейшее повышение ставок возможно только при полной уверенности, что ни одна семья не будет тратить на оплату ЖКУ более установленного уровня в пределах социальной нормы;

- обеспечение органами местного самоуправления достаточного объема средств на финансирование жилищных субсидий, чтобы реально обеспечить субсидиями всех нуждающихся, а также контроля их предоставления в жилищном фонде всех форм собственности;

- утверждение процедуры, не допускающей отказа в жилищной субсидии гражданам, имеющим просроченную задолженность, при их согласии погасить эту задолженность в согласованные сроки. Это дало бы возможность исключить существование просроченной задолженности среди наименее обеспеченных семей, что, в свою очередь, позволило бы принять более жесткие требования своевременной оплаты ЖКУ к остальным семьям (опись имущества, выселение с предоставлением жилого помещения по нормам общежития). Как с экономической, так и с социальной точки зрения меры принуждения по отношению к неплательщикам необходимо применять, прежде всего, к семьям, имеющим в собственности второе жилье, которое должно оплачиваться по себестоимости;

- функции регулирования мер принуждения к давним должникам целесообразно возложить на специальную городскую комиссию, с целью дополнительной защиты граждан от необоснованных санкций со стороны собственников жилья. В нее должны войти представители администрации, жилищных организаций, служб социальной защиты, а также юристы. К компетенции комиссии следует отнести:

- а) работу с должниками, выработку и реализацию схем погашения задолженности;

- б) содействие семьям в выяснении того, на какого рода социальную помощь они могут рассчитывать, а также в организации этой помощи;

- в) организацию добровольного обмена жилыми помещениями по социальной норме;

- д) формирование обменного жилищного фонда для переселения;
- е) выявление семей, дела по которым передаются в суд, и организация подачи судебного иска.

Обобщая собранные практические данные, и учитывая мнения специалистов, высказанные в периодической литературе, можно *сформулировать* несколько предложений по реорганизации системы адресной социальной помощи по оплате жилья:

- необходимо разработать и утвердить на уровне *каждого* муниципального образования Положение о предоставлении гражданам жилищных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, а также ряд других необходимых документов:

- а) о порядке оплаты ЖКУ гражданами;
- б) о порядке исчисления среднего совокупного дохода при предоставлении субсидий;
- в) об утверждении прожиточного минимума, рекомендованного в данном субъекте РФ;
- д) о порядке рассмотрения спорных вопросов, возникающих при начислении жилищных субсидий и т. п.;

- для принятия оперативных решений, внесения изменений в нормативную базу, обобщения опыта работы, учета изменений в законодательстве, а также для разрешения спорных вопросов при начислении субсидий гражданам рекомендуется создание постоянно действующей экспертной комиссии с включением в ее состав опытного юриста, специалистов из службы заказчика и органов социальной защиты;

- необходима подготовка ежегодных статистических отчетов, аналитических прогнозов и расчетов для защиты потребности в финансировании, а также строгий учет средств, направленных на реализацию программы жилищных субсидий;

- создание универсальной общегородской базы данных о доходах, составе семьи, платежах за ЖКУ, характеристике жилья. По договору с Центром труда и занятости населения, возможно организовать получение в электронном виде всей информации о безработных; по договору с Управлением социальной защиты населения – информации о начислении пенсий; с администрациями районов города – о лицах, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью; с жилищно-эксплуатационными предприятиями, Комитетом по управлению имуществом и Бюро технической ин-

вентаризации – о характеристике жилья. Целесообразно также использовать данные паспортно-визовой службы, фонда медицинского страхования, налоговой инспекции и т. п. Иначе говоря, при наличии объединенной компьютерной базы данных (скорее, системы) *обратившийся за субсидией* гражданин будет предоставлять минимум справок о доходах членов семьи с места работы, службы или учебы. Более того, имея социальный паспорт каждой малоимущей семьи, администрация города в состоянии организовать расчетный центр адресной социальной поддержки населения города для реализации комплексной программы организации социальной защиты населения и, при оптимальном варианте, для консолидации расходов муниципального бюджета на социальную сферу. В идеале малообеспеченная семья должна получать строго учтенный пакет (набор) социальной поддержки;

- прогноз изменения платежеспособного спроса населения по оплате ЖКУ позволил выявить, что существует определенная доля малообеспеченных граждан, не реализующих свое право на получение субсидий на оплату жилья. В этом случае, кроме обычной пассивной схемы, рассчитанной на заявительную систему обслуживания, предлагается центру социальной защиты, располагающему информацией о лицах, имеющих право на адресную или иную социальную помощь, работать также и в активном режиме.

Переход к целевой адресной помощи гражданам через механизм жилищных субсидий и существенное возрастание потребности в средствах на их предоставление при переходе к бездотационному функционированию объектов ЖКХ потребуют совершенствования механизма учета этих потребностей.

Т. К. Руткаускас,  
Н. В. Леманчикова,  
А. Р. Ишмуратов

## **ТРАНСФОРМАЦИЯ ТАРИФНОЙ ПОЛИТИКИ НА ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫЕ УСЛУГИ**

Политическая и экономическая стабильность общества во многом зависит от эффективности экономических реформ, в том числе от преодоления кризиса в жилищно-коммунальной сфере. Движущей силой любого